



CRISIS Y CAMBIO: PROPUESTAS DESDE LA SOCIOLOGÍA

Adenda

XI CONGRESO **ESPAÑOL** DE SOCIOLOGÍA

40 años de Sociología en la Complutense



FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE SOCIOLOGÍA



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología

Actas del XI Congreso Español de Sociología

(Adenda)

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
10-12 de julio de 2013

Actas del XI Congreso Español de Sociología “Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología”, organizado por la Federación Española de Sociología (FES) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid del 10 al 12 de julio de 2013.

Coordinadores:

Heriberto Cairo y Lucila Finkel.

© Los autores, julio 2014.

Universidad Complutense de Madrid

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Campus de Somosaguas

28223 Pozuelo de Alarcón

Madrid

ISBN: 978-84-697-0169-0

Diseño de portada: Santi Liébana (ADD Communication/ Design)

Maquetación: Darío Barboza (Tehura) dariobarboza@tehura.es

Revisión: Paula Guerra: paulaguerra76@gmail.com

PARTICIPACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Gema Pastor Albaladejo

Resumen

Esta investigación se adentra en el estudio del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, espacio institucional de participación vinculado a la política medioambiental de la región madrileña, con la finalidad de constatar cómo se ha articulado la intervención de los actores sociales en su estructura interna a lo largo del tiempo (dimensión diacrónica). Los resultados obtenidos contribuirán a valorar si los diferentes cambios institucionales impulsados por el gobierno autonómico se han destinado a favorecer o restringir la inclusión de los representantes sociales y, en consecuencia, si se detecta una tendencia hacia la institucionalización o la desinstitucionalización de la participación ciudadana en el órgano consultivo que trata los asuntos medioambientales en este ámbito territorial.

Palabras clave: participación, Medio Ambiente, Comunidad de Madrid, Consejo de Medio Ambiente

1. Introducción

La participación de los grupos formalizados procedentes de la sociedad civil en los espacios institucionales donde se debaten y resuelven los asuntos públicos no es un fenómeno nuevo, a pesar de que, en los últimos tiempos, los gobiernos y las administraciones públicas han retomado y recurrido insistentemente a la participación, convirtiéndola en el estandarte de sus discursos y acciones innovadoras.

Los primeros indicios hacia la institucionalización de la participación ciudadana en el entorno de lo público se originaron con el Estado del bienestar. Este periodo fue el punto de partida en el proceso de democratización de las instituciones públicas. Esta tendencia se manifestó a través de la proliferación de órganos administrativos (especialmente consultivos) que se caracterizaron por sus diseños inclusivos, por la incorporación de determinados actores sociales o “portadores de intereses externos” (Font i Llovet, 1995) en su estructura interna. En España, esta ola de democratización administrativa era una forma de dar respuesta al pluralismo político y social, al “Estado pluriclase” (Giannini, 1979), que se reconocía en el marco constitucional español y que se constataba mediante el surgimiento de “grandes agrupaciones sociales y económicas con capacidad de oponerse por sí solas a la acción de los poderes públicos e influir sobre los diferentes niveles de decisión” (Sánchez Morón, 1980:235). De este modo, como ya vaticinó Hermann Heller (1971), se puso en evidencia que el desarrollo del Estado moderno debía ir acompañado de la implantación de “mecanismos democráticos para la aplicación de su política”, en los que los actores sociales debían desempeñar un papel protagonista.

Hoy en día, el Estado del bienestar ha dejado atrás su rol paternalista, asistencial e intervencionista para transformarse en un “Estado social relacional” (Donatti, 2004). Este nuevo modelo de Estado se distingue por su especial énfasis en impulsar estructuras y redes de interrelación, colaboración y cooperación entre el ámbito estatal (actores públicos) y societario (actores privados), y por su tendencia a la integración de la ciudadanía en determinados entornos organizativos donde se abordan y resuelven, en cierta medida, los asuntos públicos, lo que indudablemente siembra el camino hacia la institucionalización de la participación ciudadana.

Sin embargo, ¿qué pueden hacer los gobiernos para fomentar la participación de los ciudadanos en la elaboración, gestión y/o evaluación de las políticas y servicios públicos? Para empezar, la tendencia ha sido apostar por un nuevo estilo de gobierno y de administración que ha recibido diversas acepciones, entre otras, “gobierno abierto e inclusivo” (OCDE, 2008), “administración abierta” (OCDE, 2006), “administración relacional” (Ramió, 2009) y “collaborative public administration” (Vigoda, 2002). Con independencia del término utilizado, todas estas denominaciones tienen en común y, por lo tanto, se distinguen por interpretar al ciudadano no sólo como un simple destinatario de las políticas y de los servicios públicos, sino también como un agente activo, un colaborador y un aliado necesario en los asuntos públicos que le afectan. De este modo, se produce una transición hacia un modelo de “políticas públicas con y para los ciudadanos” (Pastor Albaladejo, 2013), donde la legitimidad de las políticas no sólo se sustenta en los resultados (beneficios que generan a la población), sino también en el papel activo que se le otorga a la ciudadanía en su formulación y procesos de desarrollo (Bovaird, 2005; Denhardt y Denhardt, 2008; Vigoda, 2002).

Este gobierno abierto e inclusivo ¿cómo puede impulsar la participación? Una de las soluciones es la creación de un sistema institucional que favorezca el acceso y la intervención (individual y/o colectiva) de los ciudadanos en los procesos deliberativos y decisionales vinculados a las políticas y servicios públicos. Más que nada porque, como defiende el nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1997; Peters, 2003), las instituciones no solo son arenas o espacios de acción, sino también “estructuras habilitantes o inhibidoras de participantes” (Merino *et al.*, 2010) y, por lo tanto, “instrumentos distributivos cargados de implicaciones para el ejercicio del poder” (Mahoney y Thelen, 2010:10).

A lo largo de estas páginas se analiza el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid (en adelante CAM), espacio institucional de participación vinculado a la política medioambiental regional, con la finalidad de conocer cuál ha sido el peso de los actores sociales en su estructura interna a la largo del tiempo (perspectiva diacrónica) y, a raíz de los resultados, comprobar si las medidas institucionales adoptadas por el gobierno regional han contribuido a impulsar o restringir la inclusión e intervención de la ciudadanía en los procesos que inciden, de algún modo, en la política medioambiental de la CAM. La institucionalización de la participación en esta área adquiere una gran relevancia porque el Consejo Económico y Social (CES, 2012) ha recomendado expresamente que se debe potenciar el diálogo institucionalizado y reforzar la participación social en esta política sectorial.

Para alcanzar el objetivo planteado, la exposición se estructura en los apartados siguientes. Primero, se realiza una aproximación conceptual a los mecanismos institucionales de pueden llegar a fomentar la participación. A continuación, se establece un diagnóstico de los órganos estables de participación existentes en la administración regional madrileña. En tercer lugar, se profundiza en el Consejo de Medio Ambiente mediante el análisis longitudinal de su dimensión interna. Por último, la ponencia se cierra con un epígrafe de conclusiones, en el que se recogen los aspectos más significativos junto con algunas reflexiones finales al respecto.

2. Aproximación conceptual a los elementos institucionales que favorecen la participación

Las autoridades político-administrativas pueden contribuir a fomentar la participación ciudadana desarrollando un sistema institucional inclusivo; es decir, mediante el diseño e implantación de elementos estables y permanentes que favorezcan y garanticen la intervención de los diferentes actores sociales en las políticas públicas sectoriales (medio ambiente, educación y sanidad, entre otras) de su ámbito territorial (estatal, autonómico y local) (Pastor Albaladejo, 2013).

Marc Parés y Paulo Resende (2009) diferencian entre dos mecanismos formales de participación: el marco regulador de la participación y los órganos estables de participación. El marco regulador se compone de toda aquella normativa destinada a institucionalizar, ordenar, reforzar e impulsar la participación ciudadana (p.ej., la Constitución española, el Estatuto de Autonomía de las administraciones regionales y la Ley de Participación). Los órganos estables (p.ej., los foros, las comisiones y los consejos consultivos) son instituciones que se originan para canalizar la participación permanente de la ciudadanía en la formulación, implantación y/o evaluación de las políticas públicas, por lo que permiten “llevar a la práctica el objetivo de unas administraciones públicas más participativas y próximas al ciudadano” (Giménez, 1994:193). Estos espacios formalizados de encuentro, debate, interacción e intercambio de información suelen resultar útiles para consensuar políticas, anticipar problemas y pactar vías de implementación o incluso de cogestión (Font, 2001: 36).

765

3. Los órganos estables de participación en la CAM

La CAM se distingue por ser la tercera Comunidad Autónoma con un mayor capital social –medido por las actitudes y comportamientos individuales sobre los asuntos públicos, el tejido asociativo y el índice de participación asociativa– (Mota, 2002). El bagaje asociativo y la implicación de la sociedad madrileña en los temas sociales la convierten en un actor altamente capacitado para intervenir en los espacios institucionales donde se solventan los problemas públicos y, por lo tanto, en un recurso clave para dotar de valor a los procesos de deliberación y de adopción de decisiones que afectan a las políticas públicas.

En el año 2011, la administración regional madrileña contaba con treinta y cinco órganos estables de participación (Pastor Albaladejo, 2011). Estos espacios institucionales se componen de personal procedente de las administraciones públicas (regional y/o estatal y/o local), de representantes de los grupos sociales y económicos y, en algunos casos, de expertos o especialistas en el sector. En casi todas las consejerías madrileñas (excepto Transportes e Infraestructuras) se han constituido órganos estables de participación: ocho en Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; seis en Vicepresidencia, Cultura, Deporte y Portavocía; cinco en Asuntos Sociales; cinco en Educación y Empleo; cinco en Sanidad; tres en Economía y Hacienda; y tres en Presidencia y Justicia.

En este diagnóstico de los órganos estables de participación se evidencia como la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, el departamento responsable de impulsar y coordinar la política de medio ambiente y desarrollo sostenible de la CAM, es el que tiene un mayor número de espacios formales de participación, entre los que se distinguen el Consejo de Medio Ambiente.

4. Análisis diacrónico de la participación ciudadana en la política medioambiental de la CAM. El caso del Consejo de Medio Ambiente

El 4 de julio de 1996 se creó el Consejo de Medio Ambiente como órgano consultivo y de asesoramiento en materia de política medioambiental, por lo que se le atribuyeron las funciones siguientes: impulsar la defensa y mejora del medio

ambiente; emitir informes y elaborar propuestas de interés en relación con el sector; conocer e informar, en su caso, de los anteproyectos de especial relevancia relativos a normativa ambiental; fomentar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en materia de medio ambiente; y proponer la elaboración de disposiciones y la realización de actividades en asuntos de competencia de la consejería.

En su estructura interna, se apostó por un diseño institucional pluralista e inclusivo, en el que formaban parte las administraciones públicas implicadas, los grupos económicos y sociales interesados en el sector, la comunidad científica, y los expertos en política medioambiental y desarrollo sostenible de la región. En concreto, el Consejo de Medio Ambiente estaba constituido, en sus orígenes, por veintisiete miembros: nueve cargos autonómicos (un vocal por cada una de las ocho consejerías en las que se vertebraba la CAM y un representante más del departamento de medio ambiente y desarrollo regional, que desempeñaba el cargo de vicepresidente); tres puestos de la administración local (uno del Ayuntamiento de Madrid y dos elegidos por la Federación de Municipios de Madrid entre los municipios de más de 50.000 habitantes y entre los de menos de esa cifra); tres vocales de las universidades; dos representantes de los sindicatos; dos de las asociaciones empresariales; tres de ONG's especializadas en medio ambiente y desarrollo sostenible; uno de las asociaciones de consumidores y usuarios; y tres expertos en el sector, a los que se suma el presidente del órgano. La Presidencia se designaba por el Consejo de Gobierno de la CAM, a propuesta del consejero de medio ambiente y desarrollo regional, entre personalidades relevantes y de reconocido prestigio en el tema medioambiental y la Vicepresidencia a un representante de la consejería. A estos veintisiete miembros con derecho a voto se les sumó la figura del secretario, cargo que desempeñaba un funcionario adscrito al departamento de medio ambiente y desarrollo regional y que se mantiene estable hasta nuestros días.

Este modelo institucional inicial se distinguió, por lo tanto, por la alta representación de los cargos político-administrativos autonómicos. En relación con la participación social, el índice de representación de los actores sociales fue de un 30% sobre el total. Sin embargo, es importante destacar que la mayor parte de la participación social recayó en los grupos económicos y no en los grupos que defienden los intereses medioambientales, cuyo porcentaje solo alcanzó un 11 % (tres vocalías).

Sin embargo, ¿cuál ha sido el grado de participación social en este órgano participativo a lo largo del tiempo?, ¿los arreglos institucionales que se han llevado a cabo han incentivado o han restringido la participación ciudadana en la política medioambiental? Para responder a estas preguntas se realiza, a continuación, un análisis diacrónico de la estructura formal del Consejo de Medio Ambiente con la finalidad de conocer cómo afectan las diversas reformas institucionales en el poder de influencia de los representantes sociales en las dinámicas deliberativas y en los procesos decisionales de este órgano participativo.

766

4.1. Primer cambio institucional en el Consejo de Medio Ambiente (1997-1998). La politización de la Presidencia.

En el año 1997 se produjo el primer cambio institucional en el Consejo de Medio Ambiente, al otorgarle la Presidencia a un cargo político (el consejero de medio ambiente y desarrollo regional) cuando este puesto se desempeñaba con anterioridad por una personalidad de reconocido prestigio en el sector.

La implantación de esta medida pone de manifiesto la intención del gobierno regional por mantener el control de las dinámicas deliberativas en el consejo consultivo medioambiental, tendencia que, como se verá, se irá consolidando a lo largo del tiempo. Además, esta reforma también menoscabó el grado de especialización y de neutralidad política del órgano, sobre todo porque este aumento de vocalía de la esfera político-administrativa no se acompañó de la provisión de un nuevo puesto para el personal experto. En consecuencia, la composición del Consejo de Medio Ambiente se mantuvo en veintisiete miembros, ya que el aumento del personal político-administrativo autonómico se contrarrestó con el descenso de los especialistas en los temas medioambientales.

Esta iniciativa se encuentra actualmente institucionalizada, ya que este puesto sigue recayendo en el titular de la Consejería vinculada a la política medioambiental.

4.2. Segundo cambio institucional en el Consejo de Medio Ambiente (1998-2000). La reincorporación del personal político-administrativo estatal.

En el año 1998, se incorporó como vocal un miembro del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil. De esta forma, se produjo el retorno de la administración estatal al órgano participativo autonómico, ya que los representantes del gobierno central ya habían ocupado cuatro vocalías en el Consejo Asesor de la Agencia de Medio Ambiente (antecedente histórico del Consejo de Medio Ambiente).

Esta modificación estructural afectó a la composición total del Consejo de Medio Ambiente, pasando a tener veintiocho miembros. Este crecimiento de los representantes gubernativos continuó sin tener una correlación directa en la participación de ámbito asociativo, cuyas ocho vocalías se mantenían intactas desde el año 1996. En concreto, la concesión de esta nueva vocalía o cuota de poder para el personal gubernativo menoscabó la capacidad de influencia (en términos de número de votos) de los agentes sociales. De este modo, se evidencia un descenso del porcentaje de participación social, ya que se

pasó de un 30% a un 29%, que contrasta con el crecimiento constante e imparable de los miembros procedentes de la esfera político-administrativa, que pasaron de un 44% (en el año 1996), a un 48% (en el año 1997) y a un 50% (en el año 1998).

4.3. Tercer cambio institucional en el Consejo de Medio Ambiente (2000-2011). El aumento del personal político-administrativo regional.

En el año 2000, se produjo una nueva ampliación de vocales en el Consejo de Medio Ambiente, por lo que su composición ascendió a treinta y dos miembros. Este crecimiento se focalizó, como era habitual, en la esfera político-administrativa regional, por lo que se continuó con la inercia institucional inaugurada en el año 1997, fecha en la que se politizó la Presidencia.

La reforma de este periodo llevó consigo la incorporación de dos nuevos cargos autonómicos: el Director-Gerente del Canal de Isabel II y el Director General de Agricultura. A estos puestos se sumó un nuevo representante de las consejerías, fruto de la ampliación de la estructura organizativa regional. En consecuencia, los cambios organizativos supusieron un incremento notable del personal político-administrativo vinculado al gobierno regional, ya que se pasó de los doce vocales del modelo inicial (1996) a diecisiete. Como novedad significativa se le otorgó una vocalía a los actores sociales, concretamente a la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores, en representación de la Cámara Agraria. A pesar de ello, después de este último rediseño institucional, los interlocutores sociales vieron de nuevo recortada su índice de representación en el seno del Consejo de Medio Ambiente, ya que su porcentaje de participación descendió a un 28% sobre el total.

4.4. Cuarto cambio institucional en el Consejo de Medio Ambiente (2011). La consolidación de la politización y la desinstitucionalización de la participación social.

El 17 de febrero de 2011 se aprobó un nuevo cambio institucional que afectó a la estructura interna del Consejo de Medio Ambiente. En esta nueva etapa, el Consejo de Medio Ambiente diversificó su estructura formal, ya que al Pleno (órgano tradicional) se le sumaron cuatro nuevas unidades administrativas, cada una especializada en un área determinada de la política medioambiental. De este modo, la dimensión horizontal del órgano adquirió una mayor profundidad y grado de especialización, al crearse las secciones siguientes: Sección de Calidad del Aire; Sección de Parques Regionales y Naturales; Sección de Caza y Pesca; y Sección de Vías Pecuarias. A pesar de ello, el análisis se focaliza en el Pleno del Consejo de Medio Ambiente, sobre todo porque es el único órgano que permite establecer un análisis comparativo longitudinal o diacrónico.

767

En el Pleno del Consejo de Medio Ambiente se puede detectar una cierta dependencia de rumbo con respecto a su modelo institucional inicial. Concretamente, en su diseño organizativo se optó por conservar la mayor parte de las tipologías de personal que se introdujeron en el año 1996 (actores político-administrativos, expertos, personal académico y representantes de base asociativa), aunque se disminuyó su pluralismo al excluir de su estructura interna a las asociaciones de consumidores y usuarios. Por otro lado, la tendencia gradual del gobierno regional desde 1998 a restringir la participación social en la dimensión interna del órgano consultivo medioambiental también se constata en su modelo institucional actual.

Los cambios intraorganizativos del mes de febrero de 2011 provocaron un descenso del número de efectivos vinculados al órgano, por lo que frente a los treinta y dos miembros del año 2000 se pasó a veintisiete. Estos recortes continuaron sin afectar a la esfera político-administrativa regional que conservó los mismos puestos del periodo anterior (diecisiete). En este sentido, se debe matizar que se extinguió la vocalía que ocupaba el Director General de Agricultura, aunque se incluyó en su lugar al Director General de Medio Ambiente de la CAM. Continuando con la inercia histórica, este nuevo arreglo institucional afectó principalmente a los actores no vinculados con el poder político. En concreto, se disminuyó la participación técnica (el número de expertos pasó de tres a dos), la participación académica (se le otorgó una sola vocalía, por lo que se eliminaron dos) y la participación de los grupos organizados de la sociedad civil (las asociaciones de consumidores y usuarios pierden su única vocalía y las ONG's pasaron de tres a dos puestos).

En conclusión, los agentes sociales fueron perdiendo gradualmente su poder de influencia en el Pleno del órgano consultivo medioambiental, ya que si el índice de participación formal del año 2000 fue de un 28% (nueve vocalías), a partir de febrero de 2011 este porcentaje se redujo a un 26% (siete vocalías).

5. Conclusiones

Esta investigación ha profundizado en el espacio institucional de participación vinculado a la política medioambiental de la CAM, el Consejo de Medio Ambiente, con la finalidad de comprobar si los arreglos institucionales llevados a cabo desde sus orígenes han contribuido a fortalecer o debilitar la participación social en su estructura interna y, de este modo, verificar si se detecta una tendencia hacia la institucionalización o desinstitucionalización de la participación ciudadana. En concreto, los resultados obtenidos en el estudio de caso han permitido extraer las conclusiones siguientes.

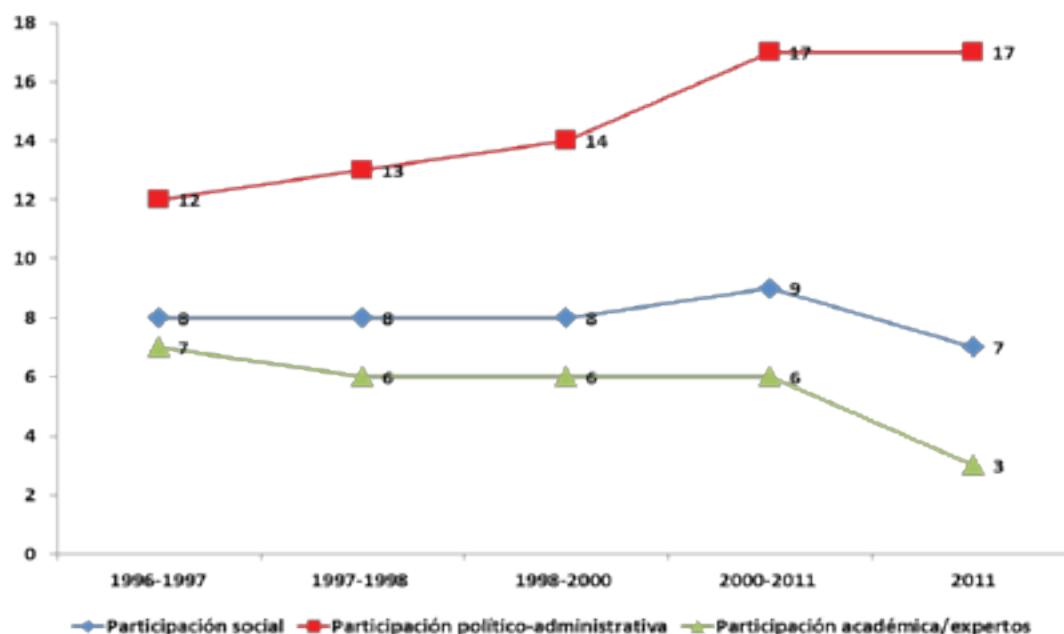
En primer lugar, el análisis longitudinal del Consejo de Medio Ambiente ha contribuido a detectar una cierta influencia o “dependencia de rumbo” (Krasner, 1984; Peters, 2003) entre su modelo institucional primigenio y su modelo institucional

actual. De este modo, tal y como defiende el nuevo institucionalismo histórico, los cambios o rediseños institucionales en el Consejo de Medio Ambiente han seguido la “lógica de la secuencia”, ya que las reformas se han desarrollado de manera progresiva y conservando la mayor parte de las pautas previstas en el diseño institucional original.

En segundo lugar, el análisis del Consejo de Medio Ambiente ha puesto en evidencia la existencia de una tendencia creciente hacia la desinstitucionalización de la participación ciudadana en su estructura interna. En estos quince años (1996-2011), como se puede observar en el Gráfico 1, los cambios institucionales se han focalizado principalmente en aumentar la participación del personal político-administrativo, sobre todo el vinculado al gobierno regional, cuyos puestos pasaron de doce a diecisiete en un periodo de cuatro años (1996-2000). De este modo, los rediseños institucionales desarrollados a lo largo del tiempo denotan una politización progresiva del órgano participativo regional, lo que puede llegar a influir en su grado de legitimidad institucional.

En tercer lugar, la indagación en el modelo institucional del Consejo de Medio Ambiente, desde una perspectiva temporal, ha ayudado a verificar como el crecimiento gradual e imparable de los vocales político-administrativos contrasta con el estancamiento de los actores procedentes de la sociedad civil. Como se puede observar en el Gráfico 1, los representantes de sociales (asociaciones, ONG's y sindicatos, entre otros) mantuvieron intactas sus ocho vocalías desde el año 1996 hasta el año 2000. A partir de esa fecha, y como novedad significativa, se aumentó levemente la participación social (una vocalía). Sin embargo, en la última reforma institucional (2011) se produce una disminución cuantitativa de la participación social (se pasó de nueve a siete vocales) como consecuencia de la desaparición de la asociación de usuarios y consumidores (grupo social que formaba parte del modelo institucional primigenio) y de la pérdida de una vocalía de las ONG's (se pasó de tres a dos). Junto a ello, hay que matizar que los sindicatos y las asociaciones empresariales son los dos únicos agentes sociales que conservan su estabilidad numérica (dos representantes sindicales y dos de las asociaciones empresariales) durante el largo periodo analizado.

Gráfico 1. Análisis diacrónico de la participación en el Consejo de Medio Ambiente de la CAM (1996-2011)



Fuente: Elaboración propia.

En cuarto lugar, los resultados del estudio denotan una clara reticencia de las autoridades político-administrativas regionales a ceder espacio institucional a los agentes sociales en el Consejo de Medio Ambiente, sobre todo porque la CAM es quien adopta la decisión sobre cuál debe ser el modelo institucional imperante en cada momento y, en consecuencia, sobre qué tipo de actores deben participar en el juego institucional y qué poder formal o cantidad de recursos (número de votos) se les otorga para ello. Es más, a lo largo de estas páginas se ha podido comprobar como los arreglos institucionales se caracterizan por el aumento constante de los cargos político-administrativos regionales frente al estancamiento, reducción y pérdida de representatividad de los actores sociales. Esta politización del órgano participativo puede llegar a incidir negativamente en su imagen social y terminar erosionando la confianza de los ciudadanos en las instituciones, ya que pueden llegar a percibir que el Consejo de Medio Ambiente es un instrumento en manos del gobierno autonómico y con escaso poder de representatividad social.

Por último, solo destacar que la participación es “un criterio evaluador indispensable de la calidad de las instituciones” (Prats, 2010). Por ello, sería recomendable que el gobierno regional madrileño apostara por la apertura de sus órganos deliberativos y decisoriales a los ciudadanos y por la instauración de diseños institucionales participativos e inclusivos, donde se denote un reparto equitativo de poder entre los actores políticos y los actores sociales. Más que nada porque no sólo es importante que la participación ciudadana se refleje en los diferentes marco normativos (p.ej., así se reconoce en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de la CAM), sino que se promueva realmente y se articule de manera adecuada por las autoridades político-administrativas para que no sea una palabra vacía, cuyo nivel de institucionalización se identifique con un “papel mojado”, tal y como ha sido el caso del Consejo de Medio Ambiente.

Bibliografía

- Bovaird, Tony (2005) "Public governance: balancing stakeholder power in a network society" in *International Review of Administrative Sciences*, nº 71, pp. 217-228.
- Consejo Económico y Social (2012) Informe desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social. Medio Ambiente, Madrid, CES.
- Denhardt, Robert, B. y Denhardt Janet, V. (2008) "The New Public Service. Serving Rather than Steering" in *Public Administration Review*, nº 60, pp. 549-559.
- Donatti, Pierpaolo (2004) "Nuevas políticas sociales y Estado social relacional" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 108, pp. 9-47.
- Font, Joan (2001) *Ciudadanos y decisiones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Font i Llovet, Tomas (1985) "Órganos consultivos" en *Revista de Administración Pública*, nº 108, pp. 53-86.
- Giannini, Massimo Severo (1979) "I pubblici poteri negli Stati pluriclasse en *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº 2-3, pp. 384-404.
- Giménez Abad, Manuel (1994) "La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón: Organización y funcionamiento" en *Autonomías*, nº 18.
- Heller, Hermann (1971), *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Krasner, S. (1984), "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics* 16: 226-246.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010) *Explaining Institutional Change: Ambiguity Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio et. al., (2010) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mota, Fabiola (2002) "El capital social de la autonomía: ¿Explica el capital social por qué unas Comunidades Autónomas funcionan mejor que otras?, en J. Subirats y R. Gallego, coord., *Veinte años de autonomías*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- OCDE (2008) *From Open to Inclusive: Building Citizen-Centered Policy and Services*, Paris, Editorial OCDE.
- OCDE (2006) *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP.
- Parés, Marc y Resende, Paulo E. R. (2009) "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades", en Parés, M. (coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel.
- Pastor Albaladejo, Gema (2013) "El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y servicios sociales de la Comunidad de Madrid" en *Revista Barataria*, nº 15:195-205.
- Pastor Albaladejo, Gema. (2011) "Participación y gobernabilidad democrática. Análisis de la participación ciudadana en los espacios institucionales del área de asuntos sociales de la Comunidad de Madrid". Ponencia en el *III Congreso Anual de la Red Española de Política Social*, en Navarra, del 24-26 de noviembre, y organizado por la Universidad Pública de Navarra. Disponible en http://www1.unavarra.es/digitalAssets/154/154171_7_Pastor-Albaladejo_participaci--n.pdf.
- Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Prats, Joan (2010) "Liberalismo y Democracia" en *Gobernanza*, nº 16, pp. 1-11.
- Ramió, Carles (2009) *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Sánchez Morón, Miguel (1980) *La participación ciudadana en la Administración Pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Vigoda, Eric (2002) "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration" in *Public Administration Review*, vol.5, nº 62, pp. 527-540.